



Recomendación al Consejo 12-01

Re: Modificaciones a las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* propuestas por el equipo de tarea sobre el mecanismo de peticiones ciudadanas

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte:

CONFORME al artículo 16(4) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), en el que se establece que el CCPC “podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo (...) así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores de este Acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que le asigne el Consejo”;

HABIENDO celebrado el 7 de noviembre de 2011 un foro público en El Paso, Texas, Estados Unidos, en el que se abordó el tema “peticiones ciudadanas sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental con arreglo a los artículos 14 y 15 del ACAAN”;

HABIENDO analizado las respuestas a un cuestionario sobre las experiencias de los peticionarios con el mecanismo de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (mecanismo SEM, por sus siglas en inglés);

HABIENDO recibido en noviembre de 2011, así como en enero y marzo de 2012, informes sobre la iniciativa de modernización del mecanismo SEM, por parte del Equipo de Tarea para la Modernización del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas (en adelante “el Equipo de Tarea”);

HABIENDO celebrado el 18 de abril de 2012 un foro público en Toronto, Ontario, Canadá, en el que el Equipo de Tarea propuso modificaciones a las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* (las Directrices);

HABIENDO alentado y apoyado la Declaración Ministerial 2011 de la CCA, en la que se refrendó el compromiso de modernizar y mejorar el proceso de peticiones ciudadanas “a fin de garantizar que las peticiones se consideren de manera eficiente y adecuada, y que sirvan a los intereses de todos los actores”;

RECORDANDO su Recomendación 11-04 que estipula, entre otras cosas, que: “El CCPC concuerda plenamente con los comentarios recibidos de la ciudadanía en el sentido de que, mediante el Equipo de Tarea para la Modernización del Mecanismo de Peticiones Ciudadanas, el Consejo debe concentrar sus esfuerzos en restaurar la credibilidad del proceso y recuperar la confianza ciudadana en su utilidad. Para ello recomienda que, por conducto del Equipo de Tarea, el Consejo se concentre en revisar la puntualidad y accesibilidad del proceso; en considerar con

mayor deferencia las recomendaciones e interpretaciones independientes del Secretariado durante el proceso, y en dar seguimiento a los expedientes de hechos”, y

HABIENDO considerado las modificaciones propuestas por el Equipo de Tarea a las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*, a la luz de los comentarios ciudadanos recibidos tanto en el foro público del 18 de abril cuanto durante el periodo para comentarios del 17 de abril al 17 de mayo de 2012;

SOMETE a la consideración del Consejo las siguientes observaciones y recomendaciones:

Comentarios y recomendaciones de carácter general: Como señala el CCPC en su Recomendación 11-04, el proceso de peticiones ciudadanas puede influir de manera importante en la atención de graves problemas de salud y justicia ambientales aún no resueltos, así como hacer que los gobiernos rindan cuentas de sus prácticas de aplicación de la legislación ambiental. El CCPC refrenda su compromiso de ayudar a garantizar que este proceso logre todo su potencial como mecanismo eficaz e independiente para la rendición de cuentas y, con esa finalidad, presenta los siguientes comentarios y recomendaciones generales propuestas por el Equipo de Tarea en relación con las modificaciones a las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*:

1. El CCPC aprecia el compromiso del Consejo de mejorar el mecanismo de peticiones ciudadanas, como lo demuestran la asignación de recursos considerables y la creación del Equipo de Tarea para este esfuerzo de colaboración trinacional. Dicho equipo ha recalcado la importancia de asegurar que las expectativas de la ciudadanía en relación con el proceso de peticiones correspondan a los propósitos del mecanismo SEM y a los términos del ACAAN. A lo largo de los años, e incluso en el marco del proceso de modernización, algunos ciudadanos han expresado su preocupación en cuanto a que el mecanismo no permite a los peticionarios responder a las respuestas de las Partes a las peticiones ni hacer comentarios sobre los proyectos de expedientes de hechos, así como tampoco conduce a conclusiones jurídicas sobre una débil aplicación de la legislación ni da lugar a recursos judiciales concretos. El CCPC está de acuerdo en que es importante que la ciudadanía comprenda que el proceso de peticiones ciudadanas no permite la imposición de multas o recursos judiciales que obliguen a emprender acciones. Además, la ciudadanía debe comprender también que los expedientes de hechos sólo contienen información fáctica, mas no conclusiones legales o recomendaciones de políticas. Sin duda, la ausencia de tales recursos se suma al hecho de que el ACAAN limita las posibilidades de los peticionarios para presentar información durante el proceso de peticiones, por lo que resulta tanto más importante asegurar que se cumpla la expectativa razonable de la ciudadanía en el sentido de que el mecanismo SEM permitirá una revisión rigurosa e independiente de los hechos contenidos en las aseveraciones de que una Parte ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.
2. El CCPC expresa su reconocimiento a los miembros del Equipo de Tarea por su arduo trabajo y la apertura que han demostrado en la elaboración de sus propuestas, mismas que incluyen varias modificaciones que deberán ayudar a recuperar la confianza de la gente en el proceso de peticiones ciudadanas. En particular, el CCPC alaba las

propuestas correspondientes al apartado 19 de las Directrices, que establecen plazos precisos para cada una de las etapas del proceso e incluyen el requisito de explicar por escrito los motivos de las demoras. Asimismo, las propuestas para modernizar las diversas formas de presentar las peticiones merecen ser adoptadas, al igual que muchas otras modificaciones propuestas que ofrecen valiosas aclaraciones. Además, el CCPC aprecia la aclaración hecha por el Equipo de Tarea en la consulta pública del 18 de abril de 2012 en cuanto a que las Directrices continúan siendo no vinculantes y no pretenden modificar o sustituir —ni lo hacen— el texto del ACAAN. Más adelante, el CCPC hace recomendaciones específicas para asegurar que así sea.

3. Con el vigésimo aniversario de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992 a la vuelta de la esquina, la falta de avance en la implementación de los Principios de la Declaración de Río y en la consecución del desarrollo sustentable sigue siendo un reto enorme dentro y fuera de América del Norte. El proceso de peticiones ciudadanas, al igual que otros elementos del ACAAN (adoptado un año después de la Cumbre de Río de 1992), guarda estrecha relación con el compromiso central de participación ciudadana, acceso a la justicia y a la información y rendición de cuentas de los gobiernos contenido en los Principios de la Declaración de Río. La falta de avance en el desarrollo sustentable dentro y fuera de América del Norte, aunada a la nueva información surgida a partir de 1992 sobre desafíos ambientales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, las huellas ecológicas excesivas y otros, recalcan lo importante que es asegurarse de que el proceso de peticiones ciudadanas sea una herramienta sólida y eficaz para la ciudadanía de América del Norte.
4. Como se ha señalado repetidas veces en la recomendación previa del CCPC, en consultas públicas sobre el proceso y en respuestas al cuestionario sobre peticiones ciudadanas de dicho Comité, prevalece la percepción pública de que el mecanismo SEM como oportunidad invaluable de contribuir en forma positiva al medio ambiente de América del Norte ha perdido credibilidad, principalmente por la falta de acción oportuna y la resistencia del Consejo y las Partes a la transparencia plena y a la revisión independiente de las peticiones. El ACAAN coloca a las Partes en una posición en la que resultan ser tanto objeto del proceso de peticiones ciudadanas como responsables de vigilar su desarrollo. Para cumplir con la expectativa ciudadana de revisión rigurosa e independiente de los hechos por parte del Secretariado, es esencial eliminar cualquier inquietud respecto de que las Partes y el Consejo manejan el proceso a modo de protegerse a sí mismos de esta revisión.

Comentarios y recomendaciones específicas: Como se menciona líneas arriba, el CCPC considera que las modificaciones propuestas pueden aumentar la confianza en el mecanismo de peticiones ciudadanas al aclarar y fortalecer la orientación que éste brinda. Varias de las modificaciones servirán para que el público comprenda mejor el proceso y los requisitos del mecanismo SEM, lo que deberá elevar el número de peticiones llevadas a buen término. Sin embargo, preocupa al CCPC que, tal como han sido planteadas, algunas de las modificaciones propuestas impidan alcanzar esa meta, por lo que somete a consideración del Consejo las siguientes recomendaciones:

- 1. Modificaciones propuestas a las directrices 5.6, 7.3 y 7.5:** El CCPC hace notar que el artículo 14(2) del ACAAN requiere de forma inequívoca que se considere si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares, mas no especifica que deba ser el Peticionario (y no otros) quien lo haya hecho. En vista de que las Directrices no concuerdan con el texto del ACAAN, el CCPC recomienda eliminar las frases “por el Peticionario” [5.6(a)] y “el Peticionario” [7.3(c) y 7.5(a)(c)], así como conservar la frase “considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos” [7.5(c)]. De esta forma quedará claro que el Secretariado debe ser capaz de concluir que un Peticionario tomó acciones razonables para acudir a dichos recursos si se demuestra que éste llegó a la conclusión de que, en vista de los obstáculos para interponer recursos al alcance de los particulares o ante el fracaso de otros para hacerlo respecto del mismo asunto, la interposición por el Peticionario probablemente sería una pérdida de tiempo y de recursos.
- 2. Modificaciones propuestas a las directrices 9.4 y 9.7:** Se podría interpretar que las directrices propuestas permiten a una Parte invocar las excepciones del artículo 45(1) para no aplicar con eficacia la legislación ambiental (ejercicio razonable de la discreción con respecto a cuestiones de aplicación y cumplimiento o bien decisiones de buena fe para asignar los recursos a otros asuntos de aplicación), sin la evaluación independiente del Secretariado, necesaria para que no se considere que las Partes están evitando indebidamente la revisión conforme al proceso de peticiones ciudadanas. El CCPC considera que esta inquietud debe evitarse eliminando la directriz 9.7 propuesta.
- 3. Modificaciones propuestas a la directriz 9.5:** Esta propuesta despierta varias preocupaciones serias. En primer lugar, el CCPC considera que el ACAAN no provee bases para la aplicación del requisito de que el Secretariado dé por terminada una petición si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, conforme al artículo 14(3), en cualquier momento del proceso que no sea el momento en que una Parte da respuesta a la petición. En particular, preocupa al CCPC la posibilidad de que se invoque esta estipulación una vez que el Consejo haya aprobado la elaboración de un expediente de hechos. Para evitar una obvia discrepancia con el ACAAN, el CCPC recomienda modificar esta propuesta eliminando la frase nueva: “o en cualquier momento del proceso de la petición”. En segundo lugar, inquieta al CCPC la eliminación del requisito de que el Secretariado informe las razones para dar por terminado el proceso de una petición conforme al artículo 14(3) y a esta directriz, y recomienda restituirlo. La evaluación independiente del Secretariado es necesaria para evitar la percepción de que una Parte se está protegiendo a sí misma contra la revisión independiente y rigurosa en el proceso de peticiones ciudadanas.
- 4. Modificaciones propuestas a la directriz 9.6:** La directriz propuesta aparentemente limita la autoridad del Secretariado para recomendar la elaboración de expedientes de hechos, ya que excede lo dispuesto por el artículo 15(1). El CCPC considera poco prudente e innecesario restringir el papel del Secretariado en esta etapa del proceso y recomienda eliminar lo siguiente: “Cuando considere si debe recomendar la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado se limitará a considerar si hay cuestiones de hecho pertinentes y necesarias que hayan quedado abiertas y que puedan abordarse en un

expediente de hechos”. Con respecto a la traducción de la respuesta de la Parte, el CCPC expresa su preocupación respecto al tiempo y los recursos requeridos para la traducción de documentos adicionales, tal como se explica más adelante (Modificaciones propuestas a la directriz 16.1).

- 5. Modificaciones propuestas a la directriz 10.4:** La falta de confianza de la gente en la administración de los votos del Consejo para decidir si recomienda la elaboración de un expediente de hechos es una de las cuestiones medulares que necesita corregirse en el mecanismo SEM. Se recibe con agrado la propuesta de requerir la justificación por escrito de los votos que rechazan total o parcialmente las recomendaciones del Secretariado. Sin embargo, preocupa enormemente al CCPC que algunos de los pasados votos del Consejo que difirieron de las recomendaciones del Secretariado hayan excedido la autoridad que el artículo 15(2) confiere al órgano rector. Por estos antecedentes, persiste la grave inquietud de que el deseo de proteger a las Partes de una revisión de hechos rigurosa e independiente influye de manera indebida en las votaciones del Consejo, y los cambios propuestos a esta directriz son insuficientes para calmar tal preocupación. El CCPC insta al Consejo a eliminar esta directriz, salvo la parte que obliga a éste a exponer los motivos de su decisión de votar en contra de la elaboración de un expediente de hechos. Ahora bien, si se conserva, debe asegurarse que el Consejo dé a las evaluaciones independientes del Secretariado de los asuntos que necesitan tratarse a fondo en los expedientes de hechos una mayor deferencia que ha brindada en el pasado. Para tal efecto, la segunda oración podría modificarse para quedar de la siguiente manera: *Si, tras analizar la notificación del Secretariado sobre la justificación de un expediente de hechos, el Consejo decide girar la instrucción de no preparar el expediente, o bien, en caso de que el Secretariado haya hecho recomendaciones separadas respecto de aseveraciones independientes hechas en una petición, si gira la instrucción de preparar un expediente de hechos diferente con respecto a algunas, mas no todas, las recomendaciones independientes del Secretariado, el Consejo expondrá los motivos de tal decisión.*
- 6. Modificaciones propuestas a las directrices 12.1 y 12.2:** Podría interpretarse que estas modificaciones limitan el alcance de las responsabilidades que el artículo 15(4) atribuye al Secretariado durante la preparación de un expediente de hechos. Por ello, el CCPC recomienda que la directriz 12.1 se conserve sin modificación alguna y que la nueva directriz 12.2 propuesta se elimine.
- 7. Modificaciones propuestas a la directriz 15.1:** Este inciso menciona la información que el Secretariado incluye en el registro de peticiones ciudadanas a disposición del público. Las modificaciones propuestas eliminan la información de que “el expediente final de hechos ha sido proporcionado al Consejo”. Sin este dato, la ciudadanía no podrá dar seguimiento a los plazos para emprender acciones establecidos en las directrices propuestas. Para que la ciudadanía pueda monitorear la puntualidad del proceso, el CCPC recomienda que las Directrices estipulen que se notificará al público a través del registro cuando el Secretariado presente al Consejo el proyecto del expediente de hechos y después a la presentación del expediente final.

- 8. Modificaciones propuestas a la directriz 16.1:** El CCPC agradece la intención del Equipo de Tarea de hacer más accesible el mecanismo SEM requiriendo la traducción de más documentos relacionados con el proceso de cada petición. Sin embargo, preocupa al CCPC que la propuesta de incluir en el registro de peticiones ciudadanas un mayor número de documentos en los tres idiomas oficiales de la CCA provoque demoras involuntarias en el proceso y fuerte incremento en los costos. El CCPC recomienda incluir la frase “en la medida de lo posible” en la directriz, para que el personal del Secretariado pueda determinar a su discreción qué documentos deberán traducirse. También recomienda al Consejo asumir un compromiso firme y de largo plazo en el sentido de que los posibles aumentos en los costos de traducción se cubrirán sin detrimento de otras partidas del presupuesto de la CCA.
- 9. Modificaciones propuestas a la directriz 16.2:** En vista de la extensión tan considerable de algunas de las respuestas de las Partes a peticiones pasadas, lo que con toda probabilidad ha contribuido a demoras en el proceso, el CCPC recomienda que esta directriz se aplique también a las Partes, y no solamente al Secretariado.
- 10. Modificaciones propuestas a las directrices 19.5 y 19.9:** Con respecto a la directriz 19.5, el CCPC manifiesta que el plazo de 180 días para la elaboración de los expedientes de hechos hace que sea de suma importancia que las Partes y otros actúen con particular diligencia y minuciosidad al responder a las solicitudes de información del Secretariado. Por lo general, gran parte de esta responsabilidad recae en la Parte en cuestión, que es la que probablemente cuenta con la información más relevante. Con referencia a la Directriz 19.9, el CCPC recomienda que las explicaciones por escrito de demoras y ajustes en los plazos para concluir tareas se hagan del conocimiento de la ciudadanía a través del registro público o en cualquier otra parte de la página de las peticiones ciudadanas en el sitio web de la CCA.
- 11. Modificaciones propuestas a la directriz 19.8:** Las numerosas modificaciones a las Directrices para reducir los plazos y exigir tanto al Secretariado como a las Partes su cumplimiento y explicaciones relativas, es la piedra angular de las mejoras al mecanismo de peticiones ciudadanas. El paso final, la publicación del expediente de hechos definitivo, no debe ser objeto de demora, como lo ha venido siendo a últimas fechas. El CCPC recomienda modificar esta directriz en la siguiente forma: *De conformidad con el artículo 15(7), el Consejo podrá votar si se pone a disposición del público la versión final del expediente de hechos, normalmente en un término de 60 días hábiles contados a partir de la entrega de dicha versión final y de una versión en la que aparezcan señalados cualesquiera cambios efectuados. Si el Consejo no vota dentro del plazo fijado, el Secretariado publicará el expediente de hechos final.*
- 12. Seguimiento de los expedientes de hechos:** El CCPC recibe de buen grado la propuesta del Equipo de Tarea relativa a dar seguimiento a las peticiones que rebasan la etapa de la respuesta de la Parte, incluidos los expedientes de hechos, y opina que es posible reforzar este seguimiento. El CCPC considera que podrían proporcionarse actualizaciones un año después de concluido el proceso de una petición, para verificar que los asuntos en cuestión continúan siendo relevantes. Además, el CCPC considera que es importante

incluir un mecanismo para que estas puestas al día se hagan del conocimiento de la ciudadanía y no sólo de los miembros del CCPC, y agrega que, en respuesta a los comentarios ciudadanos, considerará el papel que este órgano consultivo puede desempeñar para fomentar la integración de información relativa al seguimiento de los expedientes de hechos.

13. Días hábiles en vez de días naturales: El CCPC considera que no existe gran problema en que se utilicen días hábiles para varios de los plazos fijados en los artículos 14 y 15, a pesar del tiempo adicional que esto agregará al proceso. El CCPC insta al Consejo a asegurarse que el tiempo adicional redundará en mejor información y documentación de los problemas planteados en las peticiones. Ahora bien, el CCPC considera que se precisa más claridad en cuanto a lo que significa “días hábiles” en los diferentes países. Por ejemplo, en el periodo de 45 días para la revisión de un proyecto de expediente de hechos de conformidad con el artículo 15(5), será necesario aclarar si tales días hábiles son diferentes para cada país en caso de que, por ejemplo, dentro de dicho periodo de 45 días haya días festivos que difieren.

Otros asuntos relacionados con el proceso de peticiones ciudadanas: El CCPC tiene entendido que el trabajo asignado al Equipo de Tarea se centró en proponer modificaciones a las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental*, pero no cubrió todos los aspectos pertinentes del proceso. El Comité considera que la CCA puede hacer más para ayudar a la ciudadanía de América del Norte a comprender la forma en que el mecanismo SEM u otras vías pueden ayudar a resolver los problemas ambientales que la aquejan. Esto reviste especial importancia en comunidades en las que recursos limitados, problemas ambientales graves u otras barreras o retos dificultan todavía más el acceso a la información o a la justicia. El CCPC recomienda al Consejo dar seguimiento al trabajo del Equipo de Tarea para modificar las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* con acciones que brinden esta clase de ayuda a los ciudadanos del subcontinente.

El CCPC confía en que las recomendaciones aquí presentadas sean de gran relevancia en relación con las prioridades estratégicas del Consejo de la CCA y apoya unánimemente esta Recomendación al Consejo.

**Aprobada por los miembros del CCPC
23 de mayo de 2012**